

L'évaluation du Programme des présidents indépendants

Le processus disciplinaire compte parmi les principales politiques sur lesquelles se fonde le Service correctionnel du Canada pour gérer le risque que posent les délinquants dans les établissements puisqu'il prévoit la prise de sanctions disciplinaires à l'endroit des détenus qui commettent une ou plusieurs infractions précises. Le Programme des présidents indépendants est un des éléments du processus disciplinaire.

En 1991-1992, la Direction de l'évaluation du Service correctionnel du Canada s'est penchée sur le Programme des présidents indépendants'. L'évaluation consistait en un examen du processus et de son fonctionnement, et non en une évaluation de son efficacité du point de vue de son incidence sur les détenus ou de la mesure dans laquelle le régime correctionnel réussit à gérer le risque dans les établissements.

L'évaluation visait surtout à établir si le Programme des présidents indépendants cadre avec la mission du Service correctionnel du Canada. Il importait particulièrement d'examiner si le processus disciplinaire était impartial, équitable et administré dans des délais raisonnables. Origines du programme Les présidents indépendants sont nommés par le Solliciteur général sur recommandation du Service correctionnel du Canada. Généralement issus du milieu juridique, quoiqu'il ne s'agisse pas là d'une condition obligatoire, les établissements font appel à eux une ou deux fois par semaine pour présider les audiences disciplinaires qui décident du sort des détenus accusés d'avoir commis des infractions graves au sein de l'établissement⁴.

L'idée d'avoir recours à une personne de l'extérieur pour présider les audiences disciplinaires a été lancée en 1975 par M. Jim Vantour dans le cadre d'une étude sur la dissociation. En 1977, le comité parlementaire sur le système pénitentiaire au Canada en fit la recommandation officielle. Dès la fin de 1977, le Solliciteur général du Canada nommait des personnes à la fonction de président indépendant. Le programme fut d'abord mis à l'épreuve dans les établissements à sécurité maximale avant d'être étendu aux établissements à sécurité moyenne par le Service correctionnel du Canada en 1980. Méthode d'évaluation L'information réunie dans le but d'évaluer le programme a été recueillie en employant des méthodes qualitatives et quantitatives. À cet égard, un questionnaire a été distribué dans les 28 établissements dotés d'un président indépendant; 339 personnes l'ont rempli, dont 32 présidents indépendants, 30 gestionnaires, 32 agents correctionnels chargés de seconder les présidents indépendants, 119 employés, 111 détenus et 15 conseillers juridiques représentant des détenus.

De l'information a également été recueillie sur les cas ayant comparu devant une audience disciplinaire pendant la première semaine de septembre 1991, soit 234 cas.

L'équipe d'évaluation a aussi visité des établissements ⁽¹⁸⁾ dans chacune des régions, rencontrant à chaque fois des cadres, les dirigeants syndicaux, le comité de détenus, les adjoints des présidents indépendants, le président indépendant (quand il s'y trouvait), des conseillers juridiques (quand c'était possible) et d'autres personnes susceptibles de s'intéresser au programme (p. ex. aînés autochtones) afin d'obtenir leurs commentaires.

L'équipe d'évaluation a profité de ses visites aux établissements pour extraire des données de 144 dossiers disciplinaires de détenus. Par ailleurs, les 28 établissements ont été invités à indiquer, pour la période allant du 1er avril 1990 au 30 septembre 1991, le nombre de cas qui y avaient été entendus, le nombre de jours de présence du président indépendant à l'établissement et les dépenses découlant du programme. Coût du programme Le programme a entraîné en 1990-1991 des dépenses se chiffrant à 537 659 dollars et, pendant les six premiers mois de 1991-1992, à 257 069 dollars, excluant la valeur du temps consacré au programme par les employés du Service correctionnel du Canada. Les indemnités quotidiennes versées aux présidents indépendants représentent 87 p. 100 des dépenses liées au programme. Pendant la période visée par l'étude, il s'est tenu en moyenne une audience disciplinaire par semaine dans chaque établissement. Le nombre moyen de cas entendus lors de chaque audience était de 11. Infractions, décisions et sanctions Comme l'indique la figure 1, l'infraction la plus souvent rapportée était la «possession ou la consommation d'objets interdits» (38 p. 100). Dans 58 p. 100 des cas, le détenu a plaidé coupable aux accusations portées contre lui.

La figure 2 montre que l'amende était la sanction la plus souvent imposée par les présidents indépendants (35 p. 100).

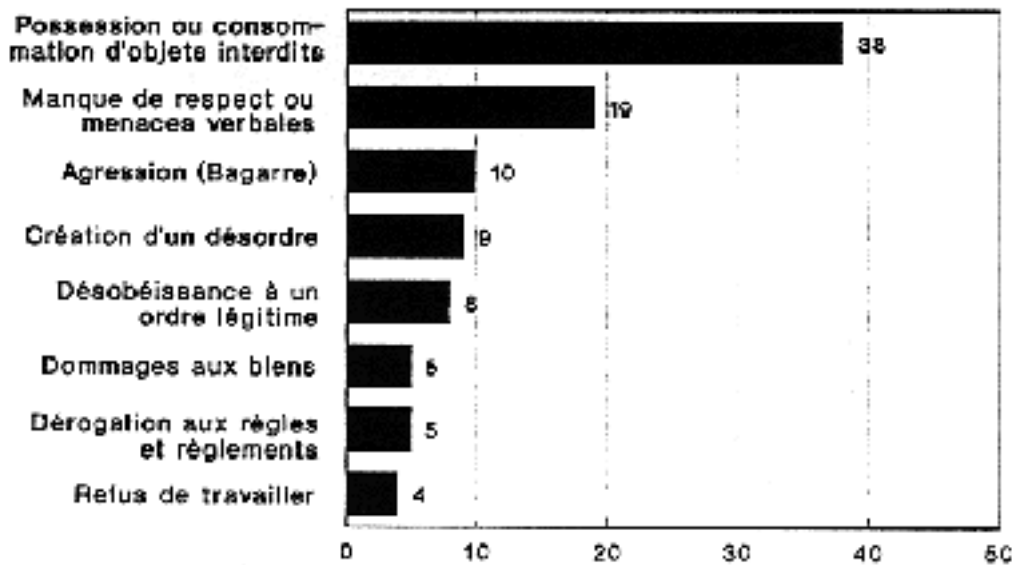
Les trois quarts des personnes qui ont rempli le questionnaire ont déclaré qu'elles se considéraient suffisamment bien informées des buts, des principes et des règles qui sous-tendent le processus disciplinaire. La majorité considérait que le processus disciplinaire, tel qu'administré actuellement par le Service correctionnel du Canada, paraissait comporter des garanties d'impartialité et d'équité. Il est à noter que si 62 p. 100 des répondants ont dit être d'avis que le président indépendant est la personne la mieux placée pour présider les audiences disciplinaires en cas d'infractions graves et de gravité moyenne, seulement 13 p. 100 d'entre eux ont déclaré souhaiter que les présidents indépendants s'occupent également des cas d'infraction mineure.

Les deux tiers des répondants pensaient que dans l'ensemble, les présidents indépendants exécutaient correctement les règles du processus disciplinaire; 29 p. 100 étaient d'avis que les règles étaient incorrectement exécutées à l'occasion ou rarement.

Un peu plus de la moitié des répondants (54 p. 100) pensaient que les décisions prises par les présidents indépendants étaient dans l'ensemble justes tandis que 43 p. 100 des répondants pensaient qu'elles ne l'étaient qu'à l'occasion ou rarement.

Enfin, au chapitre des sentences imposées par les présidents indépendants, un peu plus de la moitié des répondants (53 p. 100) les considéraient dans l'ensemble à la mesure de l'infraction commise, 21 p. 100 trouvaient que les présidents indépendants n'étaient pas assez sévères et 20 p. 100 les trouvaient justement trop sévères. Pratiquement les trois quarts des répondants (74 p. 100) convenaient de différences dans les sentences imposées aux détenus, mais la moitié d'entre eux trouvaient de telles différences justifiables.

Figure 1
Catégories d'infractions disciplinaires
les plus répandues*



* Les infractions qui ne sont pas citées ici représentent moins de 1 % de toutes les infractions.

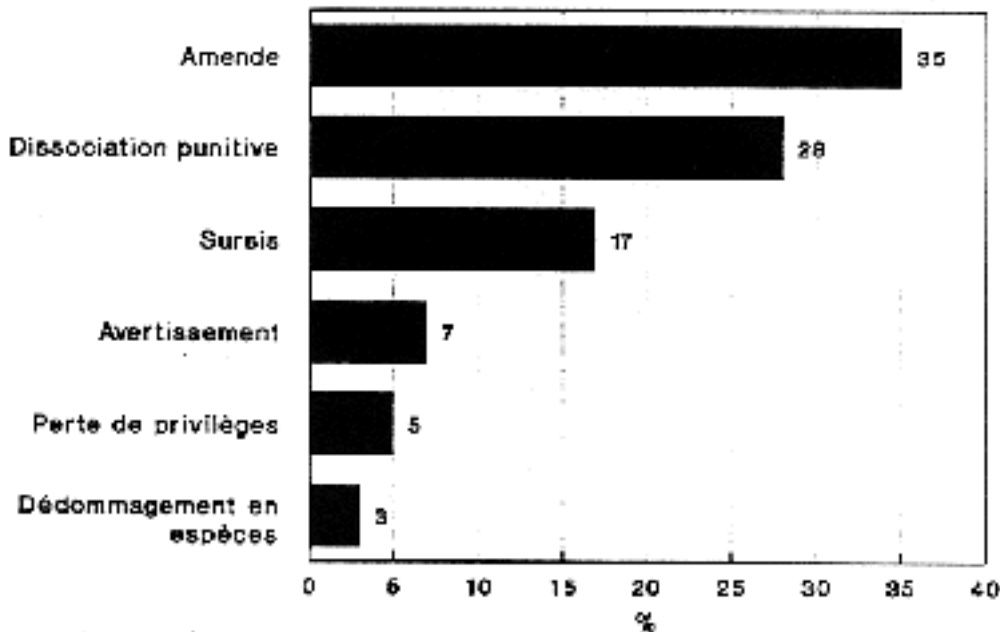
Le processus disciplinaire ne précise pas de délais de règlement des cas. Toutefois, les trois quarts des répondants trouvaient que le processus en vigueur permettait une intervention dans des délais raisonnables. Sur ce plan, les données recueillies ont révélé que dans 77 p. 100 des cas, il s'était écoulé moins de 20 jours entre la date de l'infraction et la fin du processus disciplinaire. Particularités régionales C'est dans la région de l'Atlantique qu'une majorité des répondants (71 p. 100) était d'avis que le président indépendant est la personne la plus apte à présider les audiences disciplinaires et où la satisfaction vis-à-vis les décisions des présidents indépendants était la plus prononcée.

Des cinq régions, c'est dans celle du Québec que le coût annuel moyen par établissement du Programme des présidents indépendants était le plus élevé. Cette différence à la hausse s'explique par le fait que le nombre moyen d'audiences disciplinaires tenues chaque semaine dans les établissements du Québec se chiffrait à 1,4 par rapport à 1,1 dans les autres régions. En revanche, c'est dans la région du Québec que le règlement des infractions était le plus expéditif.

La région de l'Ontario s'est distinguée des autres par la présence régulière d'un conseiller juridique (60 p. 100 du temps comparativement à 10 à 25 p. 100 ailleurs) lors des audiences, différence expliquée par le fait que l'université Queen's, de Kingston, dispense de tels services.

Figure 2

Figure 2
Catégories de sentences*



*Les sentences qui ne sont pas citées ici représentent moins de 1 % de toutes les sentences.

Tout comme dans la région de l'Atlantique, les répondants de la région des Prairies étaient en grande proportion satisfaits des décisions rendues par les présidents indépendants. Dans cette région, l'équipe d'évaluation a rencontré des dirigeants autochtones et constaté que leur impression du Programme des présidents indépendants est généralement favorable.

Bien que le nombre moyen d'audiences disciplinaires tenues chaque semaine dans les établissements de la région Pacifique était sensiblement égal aux autres régions (exception faite du Québec), c'est dans cette région que le processus disciplinaire traînait le plus (plus de 20 jours dans 64 p. 100 des cas). Il faut souligner que contrairement aux autres régions où seulement environ 38 p. 100 des détenus plaidaient non coupables aux accusations portées contre eux, dans la région du Pacifique, 61 p. 100 des détenus plaidaient non coupables. Conclusions Dans l'ensemble, les répondants s'accordent pour dire, et l'équipe d'évaluation l'a constaté, que le processus tel qu'il est appliqué à l'heure actuelle comporte des garanties d'impartialité et d'équité. Toutefois, il est important de mentionner que selon les détenus et leurs conseillers juridiques, les règles de droit rattachées au processus disciplinaire laissent à désirer.

Il a été relevé que la perception du programme en vigueur est grandement influencée par les attitudes et les méthodes de ceux qui ont la responsabilité d'administrer le système disciplinaire dans les établissements. Comme le président indépendant jouit de discrétion, l'exercice de son rôle est tributaire de ses connaissances et de sa perception de la fonction qu'il exerce. Or, alors que certains détenus se sont plaints que les règles de droit ne sont pas également appliquées, certains employés étaient d'avis que l'audience disciplinaire est devenue par trop «juridique». L'équipe d'évaluation a constaté que les paramètres et les fondements juridiques qui régissent les audiences disciplinaires demeurent vagues pour certains, ce qui laisse cours à différentes interprétations.

Certains présidents indépendants s'appuient plus que d'autres sur les opinions des évaluateurs quand vient

le moment de prendre une décision, différence qui semble tenir du fait que les présidents indépendants ne conçoivent pas tous de la même façon le rôle de l'évaluateur, et aussi éventuellement de l'absence de lignes directrices ou de personnes qu'ils puissent consulter à cet égard. En vertu de la nouvelle *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, il est prévu que le Ministre nomme un «premier président indépendant» qui exercera notamment un rôle de conseil auprès des présidents indépendants, ce qui ne manquera pas de rendre le processus plus uniforme.

Il se dégage de la présente évaluation que le programme n'est pas assorti d'un système normalisé d'enregistrement et de compilation des données sur les audiences disciplinaires. Certains établissements réussissent mieux que d'autres à consigner des données sur les cas et à exercer un suivi.

Bien que le Programme soit sous-tendu par des grands principes et des règles fondamentales, il demeure que les méthodes de chacun soulèvent parfois la controverse et influencent l'opinion générale du programme. Ce phénomène n'est toutefois pas directement attribuable au programme et peut être rectifié. Il est de l'avis de l'équipe d'évaluation que les changements qui s'imposent à cet égard ne sont pas bouleversants.

On ne peut se prononcer sur l'efficacité sans se demander si les coûts, qui d'ailleurs sont souvent étroitement tributaires de décisions administratives prises à l'échelon local, sont raisonnables et justifiés. Est-ce qu'il y a une alternative moins coûteuse qui permettrait de réunir à la fois les caractéristiques d'impartialité, d'équité et d'efficacité administrative? À la suite de la présente évaluation, un groupe de travail a été chargé de proposer des façons d'améliorer le programme.

(1)*Pour obtenir la version intégrale du rapport de cette évaluation, prière de s'adresser à Benoît Boulerice, Direction de l'évaluation, Service Correctionnel du Canada, 340, avenue Laurier ouest, Ottawa (Ontario) K1A 0P9.*

(2)*Michel Brosseau, Direction de l'évaluation, Service Correctionnel du Canada, 340, avenue Laurier ouest, Ottawa (Ontario) K1A 0P9.*

(3)*Parce que cette évaluation a été finalisée en mai 1992, elle ne tient pas compte des dispositions de la nouvelle Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.*

(4)*Au moment de l'évaluation, les présidents indépendants s'occupaient des infractions de gravité moyenne. Cette fonction a été éliminée en vertu de la nouvelle Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.*